

Título : A EXIGÊNCIA DE ÍNDICES CONTÁBEIS COMO CONDIÇÃO DE HABILITAÇÃO EM LICITAÇÕES PÚBLICAS
Autor : Gustavo Henrique Carvalho Schiefler

DOCTRINA - 335/254/ABR/2015

A EXIGÊNCIA DE ÍNDICES CONTÁBEIS COMO CONDIÇÃO DE HABILITAÇÃO EM LICITAÇÕES PÚBLICAS

GUSTAVO HENRIQUE CARVALHO SCHIEFLER

Doutorando em Direito do Estado na Universidade de São Paulo (USP). Mestre e bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Coordenador jurídico do escritório Justino de Oliveira Advogados. Professor de cursos de capacitação em licitação pública e contratos administrativos.

Este artigo investiga se o atendimento de índices contábeis é condição para a habilitação em licitações públicas e para a celebração de contratos administrativos.

A possibilidade de exigência de índices contábeis por ocasião do procedimento licitatório está prevista nos §§ 1º e 5º do art. 31 da Lei nº 8.666/93:

Art. 31 (...)

§ 1º A exigência de índices limitar-se-á à demonstração da capacidade financeira do licitante com vistas aos compromissos que terá que assumir caso lhe seja adjudicado o contrato, vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior, índices de rentabilidade ou lucratividade. (...)

§ 5º A comprovação de boa situação financeira da empresa será feita de forma objetiva, através do cálculo de índices contábeis previstos no edital e devidamente justificados no processo administrativo da licitação que tenha dado início ao certame licitatório, vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

A dúvida reside em delinear os eventuais limites da competência que possui a Administração Pública para exigir o atendimento a índices contábeis dos candidatos à contratação pública, assim como as consequências possíveis em caso de desatendimento.

Considerando-se que o propósito maior da exigência de índices contábeis é verificar se a pessoa a ser contratada encontra-se em situação econômico-financeira que indique capacidade para executar o contrato, torna-se inevitável perceber que, em algumas situações, esses índices podem ser insuficientes ou inúteis para tal averiguação.

Como explica Felipe Boselli (2015), a verificação da sustentabilidade econômico-financeira de uma empresa pelo método exclusivo de apresentação de índices contábeis não se qualifica como ferramenta absolutamente eficaz. Isso ocorre porque diferenças básicas e comuns, como o regime de apuração tributária dessas empresas, podem distorcer os resultados obtidos pelas fórmulas, levando à habilitação de licitantes sem capacidade econômico-financeira e, de outra banda, à inabilitação de empresas em situação econômico-financeira sólida.

A insuficiência desse critério como método para representar, por si só, a situação econômico-financeira dos licitantes é apontada pela doutrina como a causa pela qual seu desatendimento não pode justificar a inabilitação imediata e sumária do licitante.

A Consultoria Zênite, especializada na matéria de licitações públicas e contratos administrativos, analisou a questão e concluiu pela impossibilidade de inabilitação direta em caso de desatendimento

dos índices contábeis. Nessas ocasiões, a Administração Pública deve permitir que a comprovação da boa situação financeira da empresa ocorra por meios alternativos, que também estão previstos na lei. Leia-se:

PERGUNTA 5 - QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA

A Administração deve prever nos editais de licitação a inabilitação imediata de licitante que não comprovar o atendimento dos índices financeiros exigidos ou há meios de habilitá-lo sem que tal requisito seja cumprido? (...)

Considerando a interpretação conjugada das disposições constantes dos §§ 1º e 2º do art. 31 da Lei de Licitações e em vista do próprio escopo dessas exigências, a aferição da capacidade financeira do licitante pode ocorrer de forma alternativa. Esse raciocínio se ampara na finalidade da exigência de habilitação em questão, cujo objetivo deve limitar-se a aferir se o licitante possui qualificação econômico-financeira suficiente para garantir o adimplemento do futuro contrato.

Assim, cabe ao edital eleger os índices para efeito de exame da qualificação econômico-financeira, mas também deve indicar que, se não atendidos esses índices, a habilitação do licitante ainda será possível, desde que aferida a capacidade econômico-financeira com base em outros requisitos, tais como o capital mínimo, o patrimônio líquido mínimo ou mesmo por meio da prestação de garantias previstas no § 1º do art. 56 da Lei nº 8.666/93. (...)

Em vista dessas considerações, entende-se não ser dado à Administração prever nos editais de licitação a inabilitação imediata de licitante que não comprovar o atendimento dos índices financeiros exigidos, sem facultar a demonstração da capacidade financeira por outros meios previstos. (Revista Zênite ILC, 2011, p. 156.)

É possível empreender um paralelo entre o raciocínio exposto e a lógica que sustenta o inc. II e o § 1º do art. 48 da Lei nº 8.666/93. Esses dispositivos estabelecem um cálculo para avaliar se determinada proposta comercial deve ser considerada como manifestamente inexequível. No entanto, trata-se de uma presunção relativa, pois, ainda que o licitante não atenda ao índice calculado, a legislação confere a ele a possibilidade de demonstrar a viabilidade de sua proposta por meio de documentação complementar. Basta que o licitante comprove que, em sua proposta, os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato.

Aplicando-se a mesma lógica à exigência de índices contábeis, inclusive pelas mesmas razões teóricas – o risco de se afastar equivocadamente um licitante apto a executar a avença –, entende-se que a falha de determinado licitante no atendimento de índices contábeis gera uma presunção relativa de incapacidade econômico-financeira. Caberá, portanto, ao licitante, se possível, a tarefa de comprovar sua solidez financeira por outros meios.

A propósito, cumpre destacar que, no âmbito federal (órgãos da Administração federal direta e das autarquias federais), encontra-se vigente a Instrução Normativa MPOG/SLTI nº 2, de 11 de outubro de 2010, que disciplina, entre outras questões, exatamente o tema que é objeto deste artigo. A normativa é aplicável ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF). Ênfase para o inc. V do art. 43 e para o art. 44:

Art. 43 Os atos convocatórios devem conter cláusulas que assegurem o cumprimento das disposições contidas nesta norma, bem como as descritas nos incisos seguintes, de modo a explicitar que: (...)

V - a comprovação da situação financeira da empresa será constatada mediante obtenção de índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), resultantes da aplicação das fórmulas:

LG = Ativo Circulante + Realizável a Longo Prazo

Passivo Circulante + Passivo Não Circulante

SG = Ativo Total

Passivo Circulante + Passivo Não Circulante

LC = Ativo Circulante

Passivo Circulante

Art. 44 O instrumento convocatório deverá prever, também, **que as empresas que apresentarem resultado igual ou menor que 1 (um), em qualquer dos índices referidos no inciso V do art. 43 desta norma, quando da habilitação, deverão comprovar, considerados os riscos para a Administração, e, a critério da autoridade competente, o capital mínimo ou o patrimônio líquido mínimo**, na forma dos §§ 2º e 3º, do art. 31 da Lei nº 8.666, de 1993, como exigência para sua habilitação, **podendo, ainda, ser solicitada prestação de garantia** na forma do § 1º do art. 56 do referido diploma legal, para fins de contratação. (Grifamos.)

Perceba-se que a norma regulamentar federal determina a possibilidade de substituição da forma de comprovação da condição econômico-financeira para aqueles que não atenderem aos índices contábeis. Nesses casos, as empresas que não atingirem ao resultado esperado poderão comprovar sua capacidade por intermédio da apresentação de seu capital social ou patrimônio líquido, a critério da Administração Pública, sem prejuízo da eventual solicitação de garantia sobre a execução do contrato.

Registre-se que não é raro, tampouco indevido, que órgãos ou entidades da Administração Pública estadual e municipal se valham do conteúdo das normativas expedidas por órgãos da União para pautar sua atuação administrativa. Dessa sorte, no que diz respeito ao objeto do presente parecer, é possível que as Administrações pertencentes às demais esferas federativas permitam, aos licitantes que não atenderem aos índices contábeis mínimos exigidos, a comprovação por vias alternativas, tal como previsto na Instrução Normativa MPOG/SLTI nº 2/10.

Essa postura se coaduna com o inc. XXI do art. 37 da Constituição Federal,¹ que restringe as exigências de qualificação econômica em licitação pública ao que for indispensável à garantia do cumprimento das obrigações. Considerando-se que existem meios alternativos de comprovar a capacidade econômico-financeira, que, no mais das vezes, também podem assegurar o cumprimento das obrigações, o atendimento de índices contábeis pode ser dispensado. Portanto, considera-se adequado proceder tal como estipula a Instrução Normativa MPOG/SLTI nº 2/10, ainda que o órgão ou a entidade da Administração não esteja a ela submetido.

Vale rememorar, também, que a legislação veda a exigência de índices e valores não usualmente adotados para correta avaliação de situação financeira e essa exigência deve ser tão somente suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

É dizer: em qualquer hipótese, a Administração Pública somente poderá exigir índices contábeis compatíveis com o que é usual para as empresas que compõem o setor econômico em que ocorrerá a contratação. Assim, caso, por alguma razão técnica justificável, os índices contábeis das empresas do ramo sejam diminutos, a Administração Pública não poderá exigí-los tal como o faria em um mercado cujos índices contábeis são usualmente dilatados.

Igualmente, a exigência de índices contábeis deve estar alinhada com os encargos e o risco assumidos pelo futuro contratado. É o que estabelece a parte final do § 5º do art. 31 da Lei nº 8.666/93, segundo a qual os índices contábeis servem para a correta avaliação de situação financeira **suficiente ao cumprimento das obrigações decorrentes da licitação**. Ou seja, a análise da boa situação financeira da empresa deve ter como parâmetro o mínimo necessário para se garantir que aquele determinado licitante terá condições de cumprir com os encargos contratuais e assumir o risco do negócio.

A respeito do tema, cumpre mencionar a recente alteração promovida sobre a Instrução Normativa MPOG/SLTI nº 2, de 30 de abril de 2008, que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública federal. A Instrução Normativa MPOG/SLTI nº 6, de 23 de dezembro de 2013, incluiu, naquela normativa, um dispositivo específico sobre a comprovação das condições de

habilitação econômico-financeira por meio de índices contábeis.

Trata-se do inc. XXIV do art. 19 da Instrução Normativa MPOG/SLTI nº 2/08, responsável por prever que os editais dessas licitações públicas devem exigir o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis que comprovem índices de Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC) e Solvência Geral (SG) superiores a 1. Além disso, deve-se comprovar o Capital Circulante Líquido ou Capital de Giro (Ativo Circulante – Passivo Circulante) de, no mínimo, 16,66% do valor estimado da contratação, tendo por base o balanço patrimonial e as demonstrações contábeis do último exercício social. O licitante deve, ainda, comprovar patrimônio líquido de, no mínimo, 10% do valor estimado da contratação e declarar/comprovar que um doze avos dos seus contratos vigentes na data da apresentação da proposta não é superior ao seu patrimônio líquido.

Com essa padronização, pretendeu-se resolver dois problemas. Em primeiro lugar, assegurar a qualificação econômico-financeira dos participantes dessas licitações públicas para a contratação de serviços, que, muitas vezes, quando continuados, dão origem a contratos que duram longos períodos – geralmente, cinco anos. A incapacidade econômico-financeira desses contratados para a prestação de serviços gerou, no passado, grandes prejuízos para a Administração Pública, que não raramente era condenada pela justiça trabalhista a indenizar os trabalhadores terceirizados por verbas inadimplidas. Em segundo lugar, buscou-se a padronização dos índices contábeis exigidos pela Administração Pública federal em suas licitações para serviços. Como consequência, pretendeu-se conferir maior segurança aos próprios agentes públicos que promovem essas licitações. Embora os índices contábeis exigidos não sejam usualmente praticados no mercado, os números retratam uma sugestão do próprio Tribunal de Contas da União, que, por meio do Acórdão nº 1.214/2013 – Plenário, recomendou inúmeras práticas para garantir a execução regular desses contratos administrativos.

Insista-se que as demonstrações financeiras de uma sociedade empresarial são apresentadas em uma espécie de fotografia de sua contabilidade. Os índices contábeis referem-se a um momento específico, no passado, cuja realidade, portanto, pode ter sido modificada até o momento da licitação ou da contratação direta.

Pelo fato de que os índices contábeis não representam fiel e completamente a atual situação econômico-financeira do licitante, a legislação permitiu à Administração Pública a realização de algumas exigências complementares aos índices contábeis.

Trata-se, por exemplo, do que dispõe o § 4º do art. 31 da Lei nº 8.666/93, responsável por permitir que a Administração Pública demande a relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem diminuição da capacidade operativa ou absorção de disponibilidade financeira, calculada em função do patrimônio líquido atualizado e sua capacidade de rotação.

A partir da lista de obrigações contratuais assumidas pelo licitante perante terceiros, que, logicamente, comprometem em algum nível sua capacidade econômico-financeira, a Administração Pública poderá avaliar se existe risco considerável de que a capacidade operativa ou a disponibilidade financeira daquele particular esteja comprometida. A título exemplificativo, como mencionado anteriormente, essa exigência está prevista na alínea “d” do inc. XXIV do art. 19 da Instrução Normativa MPOG/SLTI nº 2/08.²

Perceba-se que a mesma justificativa teórica que admite a exigência de documentos complementares aos índices contábeis do licitante é a que permite que o particular comprove sua qualificação econômico-financeira por outros meios, para além da apresentação de suas demonstrações financeiras registradas. A aferição de índices contábeis é uma importantíssima ferramenta para avaliação da situação econômico-financeira de uma empresa, mas não é absoluta e admite comprovação em sentido contrário.

Nada obstante, convém alertar que a jurisprudência brasileira inclina-se para entendimento distinto do que é defendido neste artigo, não raro encontrar julgados que consideram correta a inabilitação imediata após a verificação de desatendimento dos índices contábeis exigidos no edital. O fundamento desses julgados encontra-se no princípio da vinculação ao edital, na discricionariedade da Administração Pública e na utilidade da exigência para a preservação do interesse público. Como exemplo, os seguintes precedentes:

Na hipótese dos autos, a exigência contida no Anexo 11, além de não violar os princípios e as regras disciplinadas pela aludida lei, não é exagerada.

O índice mínimo de 1,5 de Liquidez Geral, em contabilidade, significa que, para cada um real a pagar, a empresa deve dispor de um real e cinquenta centavos. Neste aspecto, vale ressaltar o entendimento esposado pelo juízo a quo: “Quanto melhor a saúde financeira da empresa participante do certame, tanto melhor para a administração pública” (fls. 140).

É razoável que o SEMAE empreenda toda a cautela necessária com vistas ao total adimplemento da obrigação contratada, mormente porque se trata de obra pública de grande monta.

Acerca dos índices exigidos, preleciona o Eminent Desembargador Yoshiaki Ichihara: “Segundo os coeficientes adotados pelos doutrinadores da ciência contábil, 1,30 a 1,50 deve ser interpretado como uma empresa de situação econômica normal.

Evidentemente, a exigência do índice mínimo de Liquidez Geral ou situação econômica, além de não se confundir com a situação financeira, ou liquidez de caixa, sem dúvida, visa preservar o interesse da licitante, isto é, escolhendo empresa capaz de suportar e cumprir eventual contrato a ser assinado.

A licitação aparece como uma forma de a administração pública cumprir a implementação dos princípios da legalidade, igualdade, moralidade etc. – além do aperfeiçoamento e defesa do interesse público, continuidade e eficiência do serviço público.

Por outro lado, a administração, obedecidos os princípios vetores, é livre para estabelecer regras e condições para a seleção, sendo o edital a peça fundamental, e também a lei entre as partes” (Apelação com Revisão nº 146.688.5/2-00 – São Paulo – 9ª Câmara de Direito Público – j. 05.06.2002, V.U.).

Não é cabível cogitar-se na adequação dos índices exigidos no edital para os fins a que se destinam, isto é, se tais informações, de fato, são capazes de aferir a real capacidade financeira dos licitantes.

Este questionamento, mais uma vez, integra âmbito da discricionariedade que é insito da Administração Pública.

O que deve ser considerado é que a cláusula em questão não está maculada pela ilegalidade.³

Administrativo – Licitação – Inabilitação – Irregularidade junto ao SICAF – Ausência de Atendimento aos Requisitos do Edital (...)

2. A empresa impetrante fora inabilitada à concorrência em razão de não atender aos requisitos previstos no edital, uma vez que não apresentou índice de balanço conforme previa o edital.

3. A exigência de comprovação de índices contábeis mínimos pretende aferir se o licitante tem a mínima capacidade financeira para suportar os compromissos assumidos com a Administração Pública, caso o objeto da licitação lhe seja adjudicado.

4. Essa cautela do CEFET/ES não é ilegal, tampouco abusiva, porque se mostra compatível com o objeto licitado e visa resguardar o interesse público, evitando que empresas financeiramente frágeis e inexperientes possam causar prejuízos irreparáveis à coletividade.

5. O Tribunal de Contas da União reconhece a legalidade da exigência de índices de liquidez maiores que 1 para a habilitação em processo licitatório, ressaltando que essas exigências ganham destaque na medida em que se prestam a resguardar a administração pública da ação de aventureiros. (...).⁴

Assim sendo, como bem ponderou o ilustre Procurador de Justiça, cujos fundamentos adoto como razão de decidir, com base no art. 150 do Regimento Interno deste Tribunal: (...)

“Não se diga, de outra parte, que a exigência do cálculo dos índices contábeis envolva mero capricho de cunho formal da comissão licitante, uma vez que a situação econômico-financeira das empresas concorrentes poderia ser averiguada por meio dos demais documentos apresentados, pois, se a exigência daqueles cálculos se encontra prevista no regulamento do Certame e na própria Lei de Licitações (art. 31, § 5º), com a finalidade de evitar qualquer subjetividade na análise da qualificação financeira das empresas licitantes, resulta evidente sua indispensabilidade.⁵

Do que fora exposto, extrai-se a conclusão de que, embora a doutrina e a própria regulamentação do tema em âmbito federal apontem para a impossibilidade de inabilitação sumária daqueles que não

atendem aos índices contábeis estabelecidos pela Administração Pública, a jurisprudência brasileira costuma perceber a questão de forma distinta.

A opinião é no sentido de que, em regra, a Administração Pública deve permitir que os particulares busquem comprovar sua capacidade econômico-financeira por outros meios caso não consigam fazê-lo por intermédio da apresentação dos seus índices contábeis. A conduta de condicionar a contratação administrativa ao atendimento rigoroso de índices contábeis deve representar a exceção, a ser empreendida apenas em casos em que tal medida justificar-se sob o ponto de vista técnico.

Assim, não há como antecipar o entendimento que prevalecerá no caso concreto, seja em eventual discussão administrativa ou judicial, especialmente se o contrato a ser celebrado orbitar as esferas estaduais, municipais ou do Distrito Federal. Contudo, caso a contratação ocorra no âmbito do SICAF, vinculado aos órgãos da Administração federal direta ou às autarquias federais, valerá o que está previsto na Instrução Normativa MPOG/SLTI nº 2/10. Ou seja, deverá ser concedida a possibilidade de comprovar a qualificação econômico-financeira por meios alternativos caso os índices contábeis não sejam atendidos pelo licitante – exatamente o que ora se recomenda a título de melhores práticas em licitação pública.

REFERÊNCIAS

BOSELLI, Felipe. *A utilização indiscriminada dos índices contábeis*. Disponível em: <<http://boselli.com.br/a-utilizacao-indiscriminada-dos-indices-contabeis/>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC), Curitiba: Zênite, n. 204, p. 156, fev. 2011, seção Perguntas e Respostas.

Como citar este texto:

SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. A exigência de índices contábeis como condição de habilitação em licitações públicas. *Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC)*, Curitiba: Zênite, n. 254, p. 335-341, abr. 2015.

¹ “Art. 37 (...) XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”.

² “Art. 19 Os instrumentos convocatórios devem conter o disposto no art. 40 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, indicando ainda, quando couber: (...) XXIV - disposição prevendo condições de habilitação econômico-financeira nos seguintes termos: (...) d) declaração do licitante, acompanhada da relação de compromissos assumidos, conforme modelo constante do Anexo VIII, de que um doze avos dos contratos firmados com a Administração Pública e/ou com a iniciativa privada vigentes na data apresentação da proposta não é superior ao patrimônio líquido do licitante que poderá ser atualizado na forma descrita na alínea “c”, observados os seguintes requisitos: 1. a declaração deve ser acompanhada da Demonstração do Resultado do Exercício – DRE, relativa ao último exercício social; e 2. caso a diferença entre a declaração e a receita bruta discriminada na Demonstração do Resultado do Exercício – DRE apresentada seja superior a 10% (dez por cento), para mais ou para menos, o licitante deverá apresentar justificativas”.

³ TJ/SP, AC nº 994.06.169332-1, Rel. Des. Osvaldo de Oliveira, j. em: 28.04.2010.

⁴ TRF2, AMS nº 70926/ES, 2005.50.01.009754-0, Rel. Raldênio Bonifacio Costa, j. em 01.04.2008.

⁵ TJ/SC, ACMS nº 2010.052298-5, Rel. José Volpato de Souza, j. em 24.11.2011.